VII kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 189)**

z dnia 26 września 2013 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 189)

26 września 2013 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Waldego Dzikowskiego (PO)**, wiceprzewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli upraszczania zasad wdrażania funduszy strukturalnych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Dariusz Zielecki** p.o. dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Konstancja Piątkowska** zastępca dyrektora Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskich, **Aleksandra Dmitruk** zastępca dyrektora Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym oraz **Monika Przybyła** zastępca dyrektora Departamentu Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności Ministerstwa Rozwoju Regionalnego wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Anna Jasieńska**, **Sławomir Jakubczak** i **Dariusz Myrcha** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (PO):

Otwieram posiedzenie Komisji. Witam panie i panów posłów, witam przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli i Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Nasz porządek obrad przewiduje rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli upraszczania zasad wdrażania funduszy strukturalnych.

Czy macie państwo jakieś uwagi do porządku obrad? Nie słyszę. Oddaję głos panu dyrektorowi Zieleckiemu, bardzo proszę.

P.o. dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli Dariusz Zielecki:

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Nazywam się Dariusz Zielecki, jestem pełniącym obowiązki dyrektora Departamentu Administracji Publicznej NIK. Są ze mną współpracownicy: wicedyrektor Departamentu, pan Dariusz Łubian, który nadzorował tę kontrolę, a także doradczynie: pani Beata Błasiak-Nowak i pani Marzena Rajczewska, które kontrolę koordynowały. Jeżeli będą jakieś szczegółowe pytania, to będziemy mogli się do nich odnieść.

Szanowni państwo, prezentując wyniki naszej kontroli, na początek chciałbym wspomnieć o historii, która doprowadziła do tego, że ta kontrola w ogóle się zaczęła. Departament Administracji Publicznej uczestniczył w pracach Grupy Roboczej ds. Funduszy Strukturalnych, powołanej przez Komitet Kontaktowy Prezesów Najwyższych Organów Kontroli UE i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Komisja Europejska w latach 2008-2011 podejmowała działania w celu uproszczenia zasad wdrażania funduszy strukturalnych. Stwierdzono, że przyczyną powstawania błędów we wdrażaniu tych funduszy było przyjęcie i stosowanie bardzo złożonych zasad wdrażania, dlatego Komitet Kontaktowy powierzył Grupie Roboczej przeprowadzenie kontroli równoległej w tym zakresie. Nasza kontrola NIK została przygotowana z uwzględnieniem zasad, z uwzględnieniem założeń planu kontroli równoległej, który został opracowany przez kierownictwo Grupy Roboczej. Jej wyniki będą, oprócz prezentowanej obecnie informacji, podstawą opracowania sprawozdania krajowego, jako wkładu do raportu zbiorczego Grupy Roboczej.

Celem kontroli była ocena wprowadzenia uproszczeń dotyczących wdrażania, wydatkowania i rozliczania środków z funduszy strukturalnych przez instytucje zarządzające programami operacyjnymi w latach 2007-2013, a także ocena prawidłowości realizacji wybranych projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego przez beneficjentów, w tym stosowania przez nich uproszczeń w rozliczaniu.

Zgodnie z zaleceniami Grupy Roboczej kontroli poddano wprowadzenie 10 zmian nieobowiązkowych – to zmiany fakultatywne, które kraje członkowskie mogą wprowadzić, zależy to od decyzji państwa członkowskiego – oraz 10 zmian obowiązkowych do bezpośredniego stosowania przez państwa członkowskie. Zmiany te wynikały z 11 rozporządzeń UE wydanych w latach 2008-2011.

Badanie NIK przeprowadzono w ramach 5 programów operacyjnych: Kapitał Ludzki, Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Rozwój Polski Wschodniej i Pomoc Techniczna. Skontrolowano także prawidłowość zastosowania przez beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, uproszczonego, tj. ryczałtowego rozliczenia wydatków oraz prawidłowość tych wydatków z uwzględnieniem podstawy źródeł finansowania i zasad kwalifikowalności. Dodatkowo kontrolą objęto także wprowadzenie przez administrację polską usprawnień i uproszczeń, które były potrzebne, ale nie wynikały z przepisów prawa unijnego.

Kontrola była prowadzona w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego oraz u 26 beneficjentów realizujących projekty z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz – co warto podkreślić – u 37 beneficjentów realizujących takie projekty z zastosowaniem ryczałtowego rozliczenia kosztów. Przesłano kwestionariusze w celu zebrania ich doświadczeń.

Na podstawie tych materiałów NIK pozytywnie oceniła działalność ministra rozwoju regionalnego w zakresie wprowadzenia uproszczeń obowiązkowych i nieobowiązkowych we wdrażaniu, wydatkowaniu i rozliczaniu środków z funduszy strukturalnych.

Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK oceniła działania beneficjentów projektów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, zarówno w zakresie zgodności realizacji tych projektów z przepisami i umowami o dofinansowanie, jak i zastosowania przez beneficjentów uproszczenia, polegającego na ryczałtowym rozliczaniu wydatków.

W uzasadnieniu pozytywnej oceny działalności ministra rozwoju regionalnego warto podkreślić to, że dokonano analizy zasadności wprowadzenia badanych rozwiązań nieobowiązkowych w poszczególnych programach oraz wprowadzono lub podjęto działania zmierzające do wprowadzenia tych nieobowiązkowych zmian, które uznano za zasadne i potrzebne. Wdrożono także wszystkie badane zmiany obowiązkowe, wprowadzone rozporządzeniami unijnymi oraz wprowadzono zasadne uproszczenia, niewynikające ze zmian prawa unijnego. Minister rozwoju regionalnego w ramach akcji „Proste fundusze", wprowadzał takie usprawnienia, które ułatwiały beneficjentom korzystanie ze środków unijnych poprzez uproszczenie przepisów krajowych takich, jak np. zmniejszenie liczby dokumentów przedkładanych wraz z wnioskiem o płatność. Zwolniono beneficjentów z obowiązku przekazywania z wnioskiem o płatność wyciągów bankowych, przyspieszono proces weryfikacji tych wniosków, określając katalog oczywistych błędów formalnych i rachunkowych możliwych do poprawienia przez pracownika bez zwrotu wniosku o dofinansowanie.

W ramach akcji „Proste fundusze", na dzień zakończenia kontroli w październiku 2012 r., beneficjenci nie zgłaszali już dalszych propozycji usprawnień procedur realizacji projektów, czyli można uznać, że możliwości uproszczeń tych pozaunijnych procedur zostały wyczerpane.

Uzasadniając pozytywną ocenę działalności ministra warto także podać, że dokonał on analizy i odniósł się do rozwiązań proponowanych przez Komisję Europejską na kolejną perspektywę 2014-2020, wskazując na takie rozwiązania, które nie służą uproszczeniu zasad wdrażania i mogą utrudniać w nowej perspektywie proces absorpcji środków unijnych.

Podstawą pozytywnej, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceny beneficjentów było na ogół należyte wykonywanie zadań i obowiązków w ramach realizacji projektów. Beneficjenci realizowali projekty zgodnie z umową i wnioskiem o dofinansowanie i w obowiązującym terminie, a przy rozliczaniu środków na ogół prawidłowo, według

metodologii zawartej we wniosku o dofinansowanie, stosowali uproszczoną metodę rozliczenia kosztów pośrednich ryczałtem.

Nieprawidłowości, które obniżyły ocenę pozytywną, dotyczyły 4 z pośród 26 kontrolowanych podmiotów – to ponad 15%. Polegały one m.in. na wyborze wykonawców usług z pominięciem zasad i trybów wynikających z prawa zamówień publicznych, na udzieleniu zamówień bez uprzedniego wysłania zapytań ofertowych do potencjalnych wykonawców, na udzieleniu 4 zamówień bez podpisania z wykonawcami wymaganych umów, na zawarciu umowy na opracowanie materiałów promocyjno-informacyjnych z naruszeniem zasady konkurencyjności, tzn. jeszcze w ostatnim dniu składania ofert, na niegospodarnych wydatkach na kwotę ponad 300 tys. zł. To były wydatki zawyżone, z tytułu np. noclegów dla nauczycieli czy wynajmu sal szkoleniowych. Łączna kwota nieprawidłowości wyniosła nieco ponad 900 tys. z 45 mln zł objętych badaniem, czyli około 2%. Podkreślić należy, że wydatki takie mogą zostać uznane przez instytucję wdrażającą za wydatki niekwalifikowalne i może ona nałożyć korekty finansowe na beneficjentów. W związku z tym NIK po kontroli powiadomiła instytucje wdrażające, czyli marszałków województw: kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego oraz jednego dyrektora – dyrektora Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu, o stwierdzonych nieprawidłowościach. W odpowiedzi na nasze informacje instytucje wdrażające poinformowały o podjęciu działań w celu ponownego przeanalizowania prawidłowości wydatków poniesionych przez skontrolowanych beneficjentów.

Beneficjenci poddani badaniu ankietowemu zaproponowali zmianę metody ryczałtowego rozliczania kosztów bezpośrednich. Propozycje dotyczyły głównie, po pierwsze, wprowadzenia możliwości zmiany w wyjątkowych przypadkach losowych i za zgodą instytucji wdrażających wskaźników rezultatów projektów. Po drugie, możliwości stosowania proporcjonalnej korekty finansowej w razie niepełnej realizacji wskaźnika, zamiast korekty w zakresie całej kwoty dofinansowania.

Wyniki naszej kontroli pozwoliły NIK na sformułowanie kilku zasadniczych konkluzji i uwag. Po pierwsze, na ogólne stwierdzenie, że wprowadzone na podstawie przepisów prawa unijnego zmiany nieobowiązkowe i obowiązkowe objęte kontrolą NIK, zmierzały do uproszczenia zarządzania programami operacyjnymi i projektami realizowanymi w ramach tych programów, przy czym w opinii skontrolowanych instytucji zarządzających, ich pozytywny wpływ na poziom obciążenia administracyjnego i finansowego będzie się zwiększał w dłuższym czasie. Na początku nie odnotowano istotnej poprawy, zmniejszenia obciążeń, natomiast, wedle opinii instytucji zarządzających, te uproszczenia są celowe, bo dłuższym okresie będą wpływały na zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Beneficjenci, którzy zdecydowali się na uproszczony system rozliczeń stwierdzili, że zmiany te stanowiły faktyczne uproszczenie i przyczyniły się do zmniejszania obciążenia administracyjnego.

Kolejna sprawa. Większość objętych kontrolą zmian, mających uprościć wdrażanie funduszy, została wprowadzona przez Komisję Europejską w latach 2008–2011, o czym wcześniej wspomniałem, to jest już w trakcie trwania perspektywy finansowej na lata 2007–2013, a nie od początku okresu programowania. W związku z tym zastosowanie tych zmian wymagało dodatkowego nakładu pracy nie tylko instytucji zaangażowanych w zarządzanie, ale i we wdrażanie programów, oraz beneficjentów. Część beneficjentów postrzegała wprowadzanie zmian i konieczność opanowania nowych zasad w trakcie procesu programowania jako dodatkowe utrudnienie i obciążenie. W związku z tym, niektórzy wybierali znany im, tradycyjny sposób realizacji projektu, polegający na dokumentowaniu wszystkich wydatków fakturami, a nie w sposób uproszczony. W opinii kontrolowanych, uproszczone metody rozliczaniu wydatków, polegające na możliwości ryczałtowego rozliczenia kosztów pośrednich i bezpośrednich, umożliwiały większą koncentrację na produktach i rezultatach osiągniętych w wyniku realizacji projektów, czyli odciążyły od strony finansowej, a pozwoliły się skupić na rzeczowych efektach realizacji tych projektów. Również instytucje zarządzające, które podjęły działania w celu umożliwiania beneficjentom ryczałtowego rozliczania kosztów oraz beneficjenci, którzy stosowali uproszczone zasady, ocenili te metody jako użyteczne i faktycznie upraszczające realizację projektów.

Zdaniem NIK, wszelkie uroszczenia dotyczące rozliczenia wydatków na realizację projektów należałoby zaprojektować już od początku realizacji programów operacyjnych w nowej perspektywie finansowej. Naszym zdaniem, umożliwi to beneficjentom zaplanowanie uproszczonego rozliczania wydatków już na etapie przygotowania projektu, a nie w trakcie jego realizacji. Ponadto, wcześniejsze przyjęcie jednolitych założeń do metodologii ryczałtowego rozliczania kosztów pozwoliłoby wyeliminować długotrwałe uzgadnianie metodologii między krajem członkowskim a Komisją Europejską, czyli jest to kwestia tego, kiedy te zmiany są wprowadzane.

Na koniec chciałbym powiedzieć, że w ramach pracy w Grupie Roboczej, NIK objęła kontrolą 5 programów operacyjnych, tj. 100% alokacji Polski z Europejskiego Funduszu Społecznego i 50% alokacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. To jest znacząca próba. Wyniki kontroli posłużyły do opracowania wkładu krajowego do wspólnego raportu Grupy Roboczej, w której uczestniczyło 12 najwyższych organów kontroli z państw UE. W projekcie tego zbiorczego raportu Polska została wskazana jako kraj, w którym wdrożono wszystkie zmiany obowiązkowe i podjęto aktywne działania, dotyczące wdrożenia zmian nieobowiązkowych. W innych państwach członkowskich, jak wynika z projektu raportu, stopień wdrożenia zależał od krajowych uwarunkowań prawnych oraz od ustanowionych narodowych systemów zarządzania i kontroli. Raport zbiorczy zostanie w I połowie października b.r. przyjęty przez Komitet Kontaktowy, a następnie przedłożony parlamentom narodowym, Parlamentowi Europejskiemu i Komisji Europejskiej. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (PO):

Dziękuję, panie dyrektorze. Otwieram dyskusję. Czy ktoś z pań i panów posłów chciałby zabrać głos? Zdaje się, że chyba będzie bez uwag. Informacja była na tyle szczegółowa i ocena bardzo dobra, że zdaje się, że panie i panowie posłowie nie chcą szukać dziury w całym. Rozumiem, że to milczenie jest aprobatą oceny NIK.

Jeżeli ministerstwo chciałoby zabrać głos, to bardzo proszę. Tak? Proszę bardzo.

Zastępca dyrektora Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy Europejskich Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Konstancja Piątkowska:

Dziękuję bardzo. Dzień dobry państwu. Nazywam się Konstancja Piątkowska. Z upoważnienia ministra rozwoju regionalnego reprezentuję ministerstwo na dzisiejszym posiedzeniu. Razem ze mną są przedstawicielki departamentów, dwóch instytucji zarządzających, wspomnianych w niniejszym raporcie: pani Aleksandra Dmitruk – zastępca dyrektora Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym, pani Monika Przybyła – zastępca dyrektora Departamentu Zarządzania Programami Konkurencyjności i Innowacyjności oraz pani Aleksandra Pruska – naczelnik wydziału tego samego departamentu. Ja reprezentuję Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej.

Szanowny panie przewodniczący, szanowna Komisjo, w uzupełnieniu do raportu chciałabym tylko przypomnieć, że w ostatnich miesiącach trwały i obecnie trwają intensywne prace nad przepisami pakietu legislacyjnego na lata 2014-2020. W związku z tym, w części obszarów wspomnianych w raporcie, nastąpiły zmiany. Są to zmiany zmniejszające w części obszarów utrudnienia, wspomniane w wynikach kontroli, w raporcie z kontroli. Były one wynikiem negocjacji, w które zaangażowana była strona polska. Finalizacja prac nad tym pakietem legislacyjnym nastąpi jesienią b.r. Wtedy będzie można porównać, ile osiągnięto w procesie negocjacji w odniesieniu do pewnych pierwotnych założeń, które się pojawiły w projektach rozporządzeń opublikowanych w październiku 2011 r. To tyle, tytułem uzupełnienia. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (PO):

Bardzo dziękuję. Czy są jeszcze jakieś głos? Tak, panie pośle, proszę.

Poseł Andrzej Sztorc (PSL):

Panie przewodniczący, panie dyrektorze. Miałbym uwagę do jednego punktu, do tych zmian nieobowiązkowych. Chciałbym, aby ministerstwo zwróciło uwagę w przyszłej perspektywie na to, że jeśli proponuje uproszczenia i zmiany, to powinny one obowiązywać

od samego początku. Wiele zespołów, które zostały stworzone do opracowania i składania wniosków, już się szykowało, że będą je pilotować i rozliczać. Faktycznie, w samorządach niektóre uproszczenia przyniosły przeciwną ocenę, czyli odbierano je raczej jako utrudnienie, a niekoniecznie jako ułatwienie. Tak więc, jest jedna zasada, która powinna być bezwzględnie stosowana – nie zmieniamy reguł gry w trakcie jej trwania, w tym przypadku – w trakcie realizacji jakiegoś wniosku. Z tym, że oceniam, iż było to robione w dobrej wierze, ale nie przyniosło skutku, to tak się czasem zdarza. W kolejnych punktach dokumentu NIK są wnioski, żeby reguły dotyczyły całego okresu trwania, chyba że wydarzą się wyjątkowe sytuacje, że z racji oczywistych powinny być zmienione, ale to tylko w takich razach. Natomiast reguły powinny być od samego początku te same – od początku do końca. Poza tym uważam, że we wszystkich innych wnioskach pokontrolnych są zawarte słuszne uwagi. Myślę, że to jest dobry raport. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Waldy Dzikowski (PO):

Dziękuję bardzo. Czy są jeszcze jakieś głosy? Jeżeli nie ma, to należy przede wszystkim pogratulować organom zarządzającym i beneficjentom. Samej NIK nie mam powodu gratulować, bo to jest jej zadanie, aby kontrolować. W taki razie, życzę i beneficjentom i organom zarządzającym, aby kontrole w następnej perspektywie wypadły jeszcze lepiej, dziękuję.

Zamykam posiedzenie Komisji.